

HANNES TANK

Perspektiven für die Gestaltung der städtischen Agglomerationen

Ansätze für eine Gesamtbetrachtung

1. *Zur Stellung und Bedeutung der Agglomerationen*

In den vergangenen Jahren ist die Frage, wie ländliche, zurückgebliebene oder peripher gelegene Gebiete entwickelt werden können, ausgiebig diskutiert worden. Nach der naiven Forderung unter dem Schlagwort „Industrie aufs Land“ kam man bald zu der Erkenntnis, daß ein städtischer Pol als Ansatzpunkt für die Förderung im privaten und im öffentlichen Bereich vorhanden sein müsse. Mit der Ermittlung von Mindestzahlen für die Einwohner im betreffenden Förderort bzw. „Entwicklungspol“ und dem zugehörigen Einzugsbereich zur Verfolgung bestimmter Wachstums- und Ausgleichsziele hat die Diskussion einen gewissen Abschluß gefunden. Vielleicht wäre noch anzumerken, daß die kriti-

sche Auseinandersetzung mit den „Entwicklungsachsen“ vernachlässigt wurde. Die Verwendung solcher Vorstellungen in Entwicklungsplänen und -programmen täuscht leicht über die wirklichen Verhältnisse hinweg, da in den angesprochenen Gebieten meist von einer Knappheit des Entwicklungspotentials auszugehen ist, das nicht noch durch die Förderung zahlreicher Orte auf den Achsen eingeschränkt werden darf. Noch nicht zweifelsfrei geklärt ist jedoch die Bedeutung der „economic base theory“ für die Erklärung der Entwicklung in den verschiedenen Räumen eines Landes bzw. die Rolle bestimmter Industrien und Dienstleistungsbranchen in den regionalen Entwicklungsprozessen.

Daß in den städtischen Agglomerationen zahlreiche Probleme vorliegen, die gelöst werden müssen, ist seit langem

bekannt. Aber von einer Zusammenfassung und Konsolidierung der Diskussion kann bis jetzt keine Rede sein. Das ist in gewissem Maß verständlich, weil hier Problemverflechtungen oder -verfälschungen vorliegen, die gerade ganzheitlich konzipierte Lösungen so schwer machen, und nicht zuletzt deshalb, weil die meisten Problemfelder auch noch ständigem Wandel unterliegen¹.

Doch es ist dringend erforderlich, daß die Ergebnisse, die in einzelnen Disziplinen, in verschiedenen Ressorts und in zielbewußt arbeitenden Städten erreicht worden sind, zusammengeführt werden, so daß sie fachintegrierte und raumbezogene Erkenntnisse liefern können. Man muß sich außerdem vergegenwärtigen, daß die städtischen Metropolen bzw. Agglomerationen für die Entwicklung des gesamten Landes von entscheidender Bedeutung sind — eine Tatsache, an die man sich gerade heute wieder erinnern muß. Die Ordnungsvorstellungen, die für ihr möglichst „reibungsfreies Funktionieren“ erforderlich sind, können zusätzliches Entwicklungspotential für die übrigen Räume bis hin zu den peripheren Gebieten des Landes erschließen.

Es ist gewissermaßen faszinierend und beängstigend zugleich, wie viele Menschen sich für das Leben in den Agglomerationen entschieden haben und durch ihre Zahl die spezifisch großstädtischen Probleme verursachen, letztlich aber auch wieder lösbar machen. Daß die Voraussetzungen in den einzelnen Agglomerationen verschieden sind, ist leicht einzusehen: Man braucht nur einmal an die Unterschiede in der Siedlungsstruktur zu denken, an zentrale und kompakte Städte wie Wien oder München, an die Beispiele von Frankfurt und Hamburg mit ihren „Satelliten- und Trabantenstädten“ oder an den Städteschwarm der Rhein-Ruhr-Ballung mit so verschiedenen „Teilen“ wie Rheinachse und Ruhrgebiet. Trotzdem gibt es zahlreiche Gemeinsamkeiten, Regelmäßigkeiten und sogar gewisse Gesetzmäßigkeiten, die letztlich für alle Städte bzw. Agglomerationen Bedeutung haben.

2. Städtische Probleme in der Forschung

Die wissenschaftlichen Disziplinen im deutschsprachigen Raum haben sich mit den Agglomerationen nur in bescheidenem Maß befaßt. Gewiß ist viel von den städtischen Problemen gesprochen worden, doch selbst die Problemanalyse ist wegen des Fehlens theoretischer Grundlagen über das Gefüge, die Abhängigkeiten und die Entwicklungstendenzen in den Agglomerationen völlig diffus geblieben. In Anbetracht dieser Tatsache ist es bemerkenswert, welche Arbeit von den interdisziplinär besetzten Stellen für Stadtforschung und Stadtentwicklung während der letzten Jahre in einzelnen Städten geleistet worden ist. Auch die Novellierung des Bundesbaugesetzes und die tatkräftige Förderung des vom Verfall bedrohten Altbaubestandes sind sinnvolle Maßnahmen, die mit Glück und Intuition ohne umfassende wissen-

schaftliche Absicherung eingeführt werden konnten. In den USA hat man sich infolge der starken Verstädterung an der Ost- und der Westküste seit geraumer Zeit mit dem Komplex der städtischen Probleme befaßt. Die Forschungsrichtung „Urban Economics“ hat zahlreiche interessante Beiträge geliefert, wobei immer wieder versucht wurde, die Sicht verschiedener Wissenschaften zur Geltung kommen zu lassen. Auch in England sind einige interessante Beiträge entstanden — sogar bemerkenswerte Versuche, wesentliche Abhängigkeiten in einer räumlichen Gesamtschau aufzuzeigen, sind zu verzeichnen².

Schwer verständlich ist, warum diese Forschungsergebnisse bei uns bislang nur in geringem Maß erschlossen worden sind. Anscheinend bilden die Sprache und der bisweilen nicht einfache Zugang zu den Publikationen doch beträchtliche Hemmnisse. Darüber hinaus scheint sich hier niemand so recht für die Probleme der Agglomerationen zuständig zu fühlen, so daß es an entsprechenden Mitteln für grundlegende und praxisorientierte Untersuchungen gefehlt hat. Ein Überblick zu der angesprochenen Forschungsrichtung läßt sich im Rahmen dieses Beitrags natürlich nicht geben. Es sollen daher die Namen einiger Autoren genannt werden, die sich in besonderem Maß mit der wissenschaftlichen Durchdringung des Verstädterungsprozesses befaßt haben. Das waren in den letzten Jahren unter anderen: William Alonso, William J. Baumol, Joan G. Haworth, Edwin S. Mills, Harvey S. Perloff, David W. Rasmussen, Wilbur Thompson. Ergebnisse liegen vor allem für folgende Schwerpunkte vor: Standortfragen, Agglomeration/Deglomeration, Arbeitsmarkt, Fühlungsvorteile, Bodenwert und Bodenpreis, Slumbildung, Segregation, „Overspill“-Effekte.

Hier liegt noch beträchtliches Wissen, das schnell gehoben werden kann und muß. Zahlreiche Einsichten sind ohne weiteres auf die Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland zu übertragen, einige wären auf unsere Verhältnisse abzustimmen, andere wiederum könnten Anregungen vermitteln. Ein Anfang zur Nutzung dieser Beiträge ist dadurch gemacht worden, daß einige Aufsätze ins Deutsche übersetzt worden sind³. Im übrigen braucht das Wissen nicht in einer Richtung über den Atlantik zu fließen. Von hier können viele Anregungen aus der lokalen und regionalen Praxis in die USA übermittelt werden. Denn an der Umsetzung der Einsichten in praktisches Handeln mangelt es dort.

Eigenständige Beiträge zur „Stadtökonomie“ aus dem deutschsprachigen Raum liegen derzeit nur in bescheidener Zahl vor⁴. Die behandelten Themen ergeben, wie nicht anders zu erwarten, ein buntscheckiges Bild. Die Ansätze und

2 Goodall, Brian: The economic of urban areas. — Oxford 1972, oder Richardson, H. W.: Regional growth theory. — London 1973.

3 Vgl.: Materialien zur Ökonomie der Stadtplanung. Hrsg.: Jörn Barnbrock. — Braunschweig 1975; und: Stadtökonomie. Hrsg.: G. Kirsch, W. Wittmann, D. Fürst. — Stuttgart 1977.

4 Vgl. etwa Lange, Siegfried: Wachstumstheorie zentralörtlicher Systeme. — Münster 1973. = Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung. Heuer, Hans: Sozioökonomische Bestimmungsfaktoren der Stadtentwicklung. — Stuttgart 1975; sowie verschiedene Beiträge zur „Landschaftsstruktur“ bei Edwin von Böventer.

1 Eine eindrucksvolle Darstellung der ökonomischen, sozialen und politischen Problemkomplexe bringt Fürst, Dietrich: Die Problemfelder der Stadt. Versuch einer systematischen Einordnung. In: Stadtökonomie. Hrsg.: G. Kirsch, W. Wittmann, D. Fürst. — Stuttgart 1977.

Methoden sind, was ebenfalls zu erwarten ist, kaum miteinander vergleichbar.

Die mangelnde grundlagenorientierte und die lückenhafte problemorientierte Forschung der Vergangenheit sind sicher ein Ärgernis — immerhin besteht nun die Chance, durch systematische Sammlung des verstreuten Wissens sowie durch energische Ergänzungen, Vertiefungen und Abrundungen alsbald eine Synthese der Erkenntnisse für die städtischen Probleme in den Agglomerationen zu erreichen. Wenn diese Chance im fortgeschrittenen Verstädterungsprozeß nicht genutzt wird, geraten die hoffnungsvollen Ansätze, urbanes und humanes städtisches Leben zu fördern, wie sie etwa in der Einrichtung von Fußgängerbereichen Ausdruck gefunden haben, in die Gefahr, steckenzubleiben oder zurückzugehen. Die Auswirkungen einer weiteren Welle von Veränderungen aus der Anwendung neuer Technologien könnten die Städte wieder vor eine Fülle kaum oder nicht zu bewältigender Probleme stellen⁵.

3. Tendenzen im weiteren Entwicklungsprozeß

Die Möglichkeit, konsistente Erkenntnisse über die Agglomerationen zu erarbeiten, hat sich zudem dadurch verbessert, daß in jüngster Zeit Anhaltspunkte für die weitere Entwicklung des Wirtschaftsbereichs der Dienstleistungen, der dort eine entscheidende Rolle spielt, gewonnen werden können. Die bereits vor geraumer Zeit von C. Clark, Jean Fourastié und M. Wolfe dargelegten Vorstellungen können jetzt konkretisiert und modifiziert werden⁶. Auch der Einfluß der technischen Entwicklung auf die Standorte wird zumindest in Konturen sichtbar⁷. Generell kann man bereits jetzt sagen, daß eine gewisse Lockerung der Bindung an die großen Zentren zum Tragen kommt, die sich außer in Gründungen und Verlagerungen auch in Standortspaltungen, vor allem in Form von „technischen Zentren“ der privaten und öffentlichen Verwaltung, niederschlagen kann. Datenfernverarbeitung, Telefonnabereiche oder elektronische Bildübermittlungen wirken, abgesehen von der weiteren Motorisierung, in diese Richtung. Differenzierungen ergeben sich natürlich aus dem Grad der Kapital-, Personal- und Publikumsintensität der Betriebe. Die naheliegende Vermutung, viele private und öffentliche Verwaltungen könnten ähnlich der Industrie eine weitgehende Lösung von ihrem herkömmlichen Standort erreichen, scheint sich jedoch nur in geringem Maß zu bestätigen. Nach wie vor werden die Agglomerationen bevorzugt, und oft rührt die Lösung von der City nur daher, daß dort der notwendige Raum für die Expansion derzeit einfach nicht zur Verfügung steht.

Die erweiterte Freiheit der Betriebe, einen Standort innerhalb der Stadt oder am Stadtrand zu wählen, wird jedoch in steigendem Maß wieder von den Mitarbeitern eingeengt, die trotz oder wegen einer gewissen Neigung zum „Wohnen im Grünen“ eher zentrale als dezentrale Standorte im Hinblick auf den Arbeitsplatz wünschen. Hierbei könnten sich verschiedene Forderungen ergänzen: Denn wenn auch die Lösung von der City in vielen Fällen wünschenswert sein mag, so ist eine Streuung der Standorte großer Verwaltungen über die ganze Stadt oder gar zwischen die kleinen und großen Städte der Agglomeration aus verschiedenen Gründen, es soll nur auf Einbrüche in Wohngebiete oder Grünflächen hingewiesen werden, sicher nicht wünschenswert. Dieses Urteil kann Bestätigung und Bekräftigung bei einer Betrachtung der Investitions- und Folgekosten erforderlich werdender Maßnahmen zum Umbau oder Ausbau der Infrastruktur finden. Die Rationalisierungswelle, die den tertiären Sektor bzw. die großen Verwaltungen insbesondere der Industrie, der Banken und der Versicherungen erfaßt hat, wird das erwartete starke Wachstum des Personalbestandes vereiteln. Man sollte sich nun jedoch vor zu großen Befürchtungen hinsichtlich der Personalfreisetzen hüten, denn bei einem angemessenen Wirtschaftswachstum steigt auch das beträchtliche Volumen an Dienstleistungen, das sich der Rationalisierung in den Betrieben entzieht. Auf den erwarteten Raumbedarf wird die anstehende Rationalisierung trotz des erkennbaren Trends zur „Miniaturisierung“ der Geräte, Anlagen und Maschinen keinen wesentlichen Einfluß haben, weil die neuen Organisationsformen übersichtliche und weiträumige Lösungen verlangen, in die auch mehr und mehr Forderungen zur „Humanisierung der Arbeitsplätze“ eingehen werden. Immerhin ist zu vermuten, daß die prozentuale Steigerung des Raumbedarfs infolge der Technisierung und Automatisierung im allgemeinen unter dem prozentualen Wachstum des Geschäfts- oder Verwaltungsvolumens bleibt. Der Raumbedarfskoeffizient bliebe damit, wenn man das so ausdrücken will, unter der Zahl 1.

Die Annahme, daß in den nächsten Jahren, nach der konjunkturell und strukturell sowie binnen- und außenwirtschaftlich bedingten Krise in der Mitte der 70er Jahre, wieder ein beachtliches Wirtschaftswachstum realisiert wird, ist sicher begründet. Das bedeutet aber für die Städte in den Agglomerationen mit ihrem kräftig entwickelten und wahrscheinlich zusätzlich expandierenden tertiären Sektor ein beträchtliches Volumen hinsichtlich des weiteren Raumbedarfs. Die eilfertig nach dem Eintritt der Baukrise geäußerten Thesen vom jahre- oder jahrzehntelangen Bestand der „Bürohalden“ sind sicher nicht richtig. Möglich ist allerdings, ähnlich wie auf dem Wohnungsmarkt, daß nicht zweckmäßige Bauten und nicht sinnvolle Standorte lange oder gar vergeblich auf Interessenten warten müssen.

4. Alternativen in der städtischen Entwicklung

Der tertiäre Sektor hat bereits seit geraumer Zeit in den Städten, vor allem aber in den Metropolen der Länder bzw. der Staaten expandiert. Die mittlerweile deutlich erkannten

5 Vgl. auch Abref, Hubert: Raumplanung in Verdichtungsräumen. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1974) H. 7/8, S. 259.

6 Endlich liegen jetzt beispielsweise betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Grundsatzdarstellungen zum Dienstleistungssektor vor, so Bereikoven, Ludwig: Der Dienstleistungsbetrieb. — Wiesbaden 1974, oder Decker, Franz: Einführung in die Dienstleistungsökonomie. — Paderborn 1975.

7 Hier sind Untersuchungen des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn-Bad Godesberg zu nennen.

und kritisierten Nutzungswandlungen bzw. Verdrängungserscheinungen insbesondere in und nahe der City werden fortschreiten. Unter Berücksichtigung der allgemeinen Standort- und Entwicklungstendenzen bei den Betrieben der verschiedenen Dienstleistungsbranchen werden diese Probleme wohl in ihrer Intensität nachlassen, dafür werden sie aber an vielen Plätzen innerhalb und außerhalb der Städte auftreten. Dort wird der Raumbedarf der Betriebe wesentlich größer sein, weil man sich nicht mehr auf knapp bemessenen Grundstücken zu beschränken braucht und den Forderungen nach großen zusammenhängenden Büroflächen zur optimalen Durchführung einer ineinander verschränkten Organisation voll nachgibt. Daß sich expandierende Betriebe am Grundstücksmarkt gegenüber den ansässigen bzw. potentiellen Bewohnern durchsetzen können, steht außer Zweifel. Es spielt keine entscheidende Rolle, ob die Schwerpunkte der Expansion bzw. Verdrängung innerhalb oder außerhalb der Stadtgrenzen liegen. Die dispersen Standorte werden direkt oder indirekt ein Fortschreiten der Zersiedlung, die Beschneidung oder Zerstückelung von trennenden Grünflächen zwischen den vielen großen und kleinen Städten sowie das weitere bauliche Wachsen und Wuchern der Agglomerationen fördern. Somit würden wir uns dem ohnehin bedrohlich nahen Schreckbild der Agglomeration, einem nicht mehr übersehbaren Verkehrs-, Siedlungs- und Freiflächengebilde oder gar einem völlig amorphen „Siedlungsbrei“, weiter nähern. Daß die Bewohner für dieses Gebilde überhaupt keine Identifikation und für die darin untergehenden Städte nur geringe Identifikation aufbringen können, wäre leicht verständlich, ebenso die Flucht in heile Ausflugs-, Ferien- und Urlaubswelten.

Überblickt man bestimmte Abhängigkeiten und Entwicklungen, so zeigt sich ein interessanter — ja man könnte sagen, ein faszinierender — Ausweg aus dem Dilemma der Nutzungsverdrängung⁸. Im Zuge steigenden Lebensstandards und fortschreitender Rationalisierung, aber auch unter dem Eindruck der hohen Arbeitslosenzahlen wird man künftig sicher stärker auf Verkürzungen der Arbeitszeit dringen. Das bedeutet jedoch, daß die kostspieligen Gebäude sowie die immer zahlreicher und komplizierter werdenden Geräte, Apparate und Maschinen in den Verwaltungen zeitlich immer weniger genutzt werden können. In vielen Betrieben könnte man sich wahrscheinlich verhältnismäßig leicht darauf verständigen, eine Arbeitsschicht, zeitig am Vormittag beginnend, und eine Arbeitsschicht, erst am frühen Abend endend, einzuführen. Die bessere Nutzung des gesamten Anlagenbestandes würde den Betrieben weitere zeitliche oder finanzielle Zugeständnisse bei der Arbeitstätigkeit ermöglichen, sollte man sich zu einer solchen Regelung entschließen, die mit den bekannten Nachteilen der Schichtarbeit natürlich nichts mehr gemein hätte. Nützlich wäre diese zeitliche Tätigkeitsverlagerung auch für die Städte bzw. für eine gleichmäßigere und damit kostengünstigere Auslastung der Infrastruktur, was am Beispiel des Verkehrswesens am deutlich-

sten sichtbar wird. Die Nutzungs- und Interessenkollisionen hinsichtlich Raumbedarf und Standort, die sich aus der weiteren Expansion des tertiären Sektors ergeben, könnten mit einer solchen Regelung gründlich und dauerhaft beseitigt werden⁹. Daß das Baugewerbe und die Büromaschinenindustrie nachhaltig betroffen werden, brauchte kein Einwand zu sein. Es gibt jedoch sicher gewisse Probleme bei der Koordination und Kooperation in und zwischen den Betrieben sowie bei den Kontakten mit dem Publikum. Trotz dieser Vorbehalte finden diese Ideen ein besonderes Interesse, weil mit ihrer Realisierung zahlreiche städtische Probleme, so auch die Belebung der Zentren zu Zeiten, die sonst von Verödung gekennzeichnet sind, plötzlich gelöst werden könnten. Die vielen offenen Fragen im Zusammenhang mit optimaler zeitlicher Abstimmung städtischer Tätigkeiten sollten daher so bald wie möglich von den betrieblichen Konsequenzen bis hin zu den familiären Auswirkungen untersucht werden. Der Schritt, der mit Einführung der gleitenden Arbeitszeit in vielen Betrieben getan wurde, ist ganz überwiegend erfolgreich gewesen.

Bis zu einer Klärung in der skizzierten Raum-Zeit-Alternative wird noch geraume Zeit vergehen — inzwischen müssen Standortentscheidungen getroffen und Baulichkeiten erstellt werden. Der Wirtschaftsbereich der Dienstleistungen mit zahlreichen expansiven Branchen wird aber sicher nicht nur mit Hinweisen auf Denkmalschutz, Wohngebietserhaltung oder Grünflächensicherung gelenkt werden können; den einzelnen Betrieben müssen bei einer wachsenden Zahl von Geboten und Verboten interessante Offerten im Hinblick auf den Standort gemacht werden. Ohne Zweifel liegen in diesen Betrieben, und das gilt insbesondere für die Städte der Agglomerationen, die Arbeitsplätze der Zukunft. Trotzdem dürfen bestimmte Ziele der Städtebau- und der Stadtentwicklungspolitik, die vom Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen bis zu den allgemeinen Begriffen der Urbanität und Humanität reichen, aber oft noch nicht in den zum Ziel führenden Mitteln konkretisiert worden sind, nicht in ihrem Gehalt eingeschränkt werden¹⁰.

Immer wieder werden die ökonomischen und sozialen Interessen und Forderungen in den Städten als nur schwer miteinander vereinbar angesehen. Und doch dürften sich bei einigem Geschick Entwicklungslinien finden und realisieren lassen, die gewährleisten, daß Kollisionen weitgehend vermieden, daß sogar gegenseitige Förderungen ermöglicht werden können. Natürlich läßt sich in einem Aufsatz nicht das ganze Panorama der städtischen Aufgaben und Funktionen skizzieren, deshalb soll die aufgestellte Behauptung am Beispiel der Zentren in groben Zügen geklärt werden. Es wäre in Anbetracht weiter steigenden individuellen und kollektiven Raumbedarfs darzulegen, wie sich das innere und äußere Ausufern der Agglomerationen vermeiden läßt und wie die Nutzungskonflikte an und in den Kernen bzw. Zen-

8 Vor geraumer Zeit hat Jürgen Jüchser bereits den Gedanken der „Zeitplanung“ zur Diskussion gestellt. Vgl.: *Bauwelt*. 63 Jg. (1973) Nr. 51/52, S. 318 ff.

9 Vgl. auch Tank, Hannes: Von der Raumplanung zur „Zeitplanung“. In: *Analysen und Prognosen*. (1974) H. 41.

10 Die mangelnde Konkretisierung gilt weniger für die kommunale Stadtentwicklungspolitik als für die Städtebaupolitik des Bundes und der Länder.

tren nicht nur beschränkt, sondern auch abgebaut werden können.

Nachdem eine radikal verbesserte zeitliche Abstimmung der städtischen Tätigkeit zurückgestellt worden ist, müssen sich die Überlegungen zwangsläufig auf räumliche und funktionale Aspekte in den Zentren bzw. Kernen konzentrieren.

5. „Entdeckung“ des innerstädtischen Zentrengefüges

Daß es neben der City oder dem Hauptzentrum mehr oder weniger viele Ergänzungs- oder Nebenzentren verschiedener Stufen in den großen Städten gibt, die eine Fortsetzung in den zentralen Orten unterschiedlicher Größe im Umland finden, ist eigentlich eine bekannte Tatsache. Und doch mußte es erst zum Bau von Verbrauchermärkten in öden Gewerbegebieten oder zu Einkaufszentren an Autobahnknoten bzw. „auf der grünen Wiese“ kommen, bevor man das nicht ausgeschöpfte Potential in den gewachsenen Zentren sowie die Folgewirkungen und Folgekosten der „nicht integrierten“ Zentren erkannte¹¹.

Viele Zweige des Handels zeichnen sich im Gegensatz zu anderen Branchen des tertiären Sektors durch besondere Dynamik bzw. Flexibilität aus, die jedoch nicht unbedingt mit Expansion und Wachstum gleichzusetzen ist. Das kann sich in gewandelten Sortimenten, veränderten Betriebsformen bzw. neuen Standorten niederschlagen. Diese Aktivitäten im Handel könnten in einem beträchtlichen Ausmaß in die städtischen Nebenzentren, die in vielen Fällen unter Attraktivitätsschwund leiden, gezogen werden. Sicher wird man den dort meist vorzufindenden Klein- und Mittelbetrieben den Vorwurf der Eigenbrötelei oft nicht ersparen können. Und die an sich interessierten Großbetriebe scheinen wegen lästiger, aber meistens doch lösbarer Schwierigkeiten den Sprung dorthin oft nicht tun zu wollen. Der Ausbau der Infrastruktur ist bis in die jüngste Zeit in den Nebenzentren sträflich vernachlässigt worden. Erst jetzt beginnt man auf breiter Front über die Einrichtung von Fußgängerbereichen nachzudenken. Öffentliche Verkehrsmittel, oft sogar U- und S-Bahnen, erschließen diese Zentren, die generell an den städtischen Achsen liegen. Und zu Recht tragen solche Achsen in den Plänen meist die Bezeichnung Entwicklungs- und Entlastungsachsen. Erforderlich wird in vielen Fällen die Absenkung von Durchgangsstraßen sein, die Anlage von Tiefgaragen oder die Umsiedlung von Industriebetrieben. Auch die Ausweisung von Sanierungs- und Entwicklungsgebieten kann gegebenenfalls zweckmäßig sein, um die verschiedenen Nutzungen besser aufeinander abzustimmen. Die Prüfung der Bebauungspläne kann zur Erschließung nicht genutzten Raums führen. Mit der Überbauung von Straßen, Gleisfeldern und Fahrzeugdepots kann ebenfalls nicht genutzter Raum zur Verfügung gestellt werden.

Es zeigt sich, daß viele Nebenzentren ein beachtliches Entwicklungspotential haben, das zum Nutzen der nahe sowie der weiter entfernt wohnenden Bevölkerung aktiviert werden könnte, womit gleichzeitig eine Entlastung für das Hauptzentrum verbunden wäre. Diese Funktion der Entlastung wird noch deutlicher, wenn man das abgestufte Gesamtgefüge mit seinen großen, mittleren und kleinen Zentren betrachtet, in dem sich ein beachtliches Gegengewicht summieren ließe. Deswegen muß jedoch die City keinesfalls in ihrer Entwicklung gehemmt werden; vielmehr läßt sich die hier drohende Einseitigkeit als Stätte rein kommerziellen oder administrativen Wirkens verhindern. Das in den einzelnen Zentren und im gesamten Zentrengefüge erschließbare Entwicklungspotential kann durch den Abbau hemmender Schwellen, durch Investitionstätigkeit und durch Anreize zu Standortverlagerungen zur Entfaltung gebracht werden.

6. Mischung der Tätigkeiten in den Zentren

Von vielen Seiten ist schon vor geraumer Zeit die Forderung nach einer Mischung der Tätigkeiten bzw. der Institutionen in den Zentren gestellt worden. Bislang konnte diese Forderung nur selten verfolgt werden, weil es nicht gelang, zusätzlichen Raum bei ohnehin allgemein ansteigendem Raumbedarf bereitzustellen. Man glaubte im übrigen nicht daran, daß es auch ökonomisch sinnvoll sein könne, das Prinzip einer Mischung der Tätigkeiten nachdrücklich zu fördern.

Die „Bürostädte“ in Frankfurt-Niederrad und in Hamburg-Nord sind sicher eindrucksvolle Ansammlungen von Verwaltungen aus dem Industrie- und Dienstleistungsreich. Doch bereits die Äußerungen der Beschäftigten und der Besucher weisen auf die Mängel hin: schlechte Verkehrsverbindungen, völlige Verödung nach Büroschluß, fehlende Einkaufs- und Besorgungsmöglichkeiten. Demgegenüber gibt es in vielen Städten zahlreiche Siedlungen mit ansprechend gestalteten Zentren in ihrer Mitte, die jedoch lediglich Einkaufsgelegenheiten bieten und daher ihren künstlichen, wenig befriedigenden Eindruck nicht ablegen können.

Theoretisch und praktisch ist auch aus wirtschaftlicher Perspektive nachweisbar, daß die Vielseitigkeit eines Zentrums insgesamt günstiger ist als die Einseitigkeit, weil sich damit Belastungen der Infrastruktur, dabei ist insbesondere an Verkehrs- und Versorgungsanlagen zu denken, funktional verbinden und zugleich zeitlich verteilen lassen. Wenn also Schulen, öffentliche und private Verwaltungen, Geschäfte und sonstige Dienstleistungsbetriebe beieinander zu finden sind, so wird das Zentrum mit seiner Infrastruktur während des ganzen Tages verhältnismäßig gleichmäßig genutzt. Getrennte bzw. spezialisierte Zentren sind dagegen nur zu bestimmten Zeiten belebt; insgesamt müßte die Infrastruktur größer sein, und die leidigen Spitzenbelastungen wären stärker.

Trotzdem können gewisse Vorzüge der Spezialisierung genutzt werden, wenn die Basis der Mischung erhalten bleibt und nur ein Schwerpunkt bei bestimmten Tätigkeiten gefördert wird. Auf diese Möglichkeit einer bewußten Bildung

11 Das Stadtentwicklungsreferat der Stadt München hat eine sehr aufschlußreiche Untersuchung unter dem Titel „Zentrale Standorte in München“ vorgelegt, in der Grundlagen für eine systematische Zentrenentwicklung gelegt werden (Arbeitsbericht Nr. 5 zur Beschreibung des Stadtentwicklungsplans. — München 1975.).

von Schwerpunkten ist hinzuweisen, weil sich oft aufgrund historischer, natürlicher oder verkehrsmäßiger Besonderheiten eine solche „Spezialisierung“ anbietet oder bereits durchgesetzt hat. Nochmals sei aber betont, daß eine tragfähige Basis an „Diversifikation“ vorhanden sein muß. Außerdem ist es selbstverständlich, daß die Bildung der Schwerpunkte im Zentrengefüge aufeinander abzustimmen wäre.

Die Vielfalt der in einem Zentrum anzutreffenden Institutionen mit privatem und öffentlichem Charakter, vom Warenhaus oder Fachgeschäft über Arzt und Masseur bis zur Krankenkasse oder zum Arbeitsamt, ermöglicht den Besuchern und den Beschäftigten die Koppelung von Einkäufen, Besuchen und Erledigungen. Die mögliche „Effizienz“ bei dieser Koppelung von Tätigkeiten ist ein wesentliches Charakteristikum echten städtischen Lebens. Damit zeigt sich, daß der Wunsch nach Mischung der Institutionen wesentlich mehr beinhaltet als die Forderungen nach „Vielfalt und Belebtheit“ sowie nach „kostengünstiger und leistungsfähiger Infrastruktur“. Hier liegt die Wurzel für die Attraktivität der kleinen und der großen Zentren, der Nebenzentren und der Hauptzentren. Und hier liegen auch wesentliche Ansatzpunkte für positive statt negativer Kumulativprozesse in den Zentren.

Die Förderung der wünschenswerten Mischung wird meist mit Raumbedarf verbunden sein; dazu sind im folgenden einige Ausführungen zu machen.

7. Nicht genutzter Raum in zentralen Lagen

Die Idee der „town in the town“ ist zuerst in den USA diskutiert und realisiert worden. Es ging meistens um das Problem, verfallende städtische Gebiete in oder nahe den Zentren zu sanieren. Man hatte erkannt, daß das am besten in der Form kompakter und vielseitiger Baukomplexe gelingen konnte: Mit einer Ansammlung von Geschäften, Dienstleistungsbetrieben, Büros und Praxen der verschiedensten Art, auf mehreren Ebenen geschickt miteinander verbunden. Mit Hilfe solcher Entwicklungspole ist es gelungen, zahlreiche bedrohte bzw. verfallene Gebiete wieder zu beleben.

In Europa bzw. in der Bundesrepublik stellen sich die Probleme anders. Die an die Zentren grenzenden Wohngebiete sollen erhalten werden. Verfallserscheinungen in und nahe den Zentren gibt es nur noch in besonderen Fällen. Für den Handel, private oder öffentliche Verwaltungen und sonstige Dienstleistungsbetriebe wird es jedoch immer schwerer, Raum an zentralen Standorten zu finden. Meist werden kleine und mittlere Betriebe davon schwerer betroffen als große Betriebe, weil diese im allgemeinen weniger auf die Führungsvorteile der Zentren angewiesen sind als jene. In oder nahe den Zentren ist jedoch in beträchtlichem Maß nicht bzw. wenig genutzter Raum zu finden, der wegen juristischer und organisatorischer Hemmnisse gewissermaßen ganz in Vergessenheit geraten ist¹². Oft sind das städtische „Ödflächen“, die unbedingt umgestaltet und zugänglich

gemacht werden sollten. Dabei ist vor allem an die Bänder und Knoten von Stadtautobahnen, an die Gleisfelder von Personen- und Güterbahnhöfen, an Fahrzeugdepots, Großmärkte oder Betriebshöfe zu denken¹³. In vielen Fällen sind hier Überlagerungs- bzw. Überbaumöglichkeiten auf der Basis einer „Fußgängerplatte“ möglich. Die höheren Baukosten können durch den Wegfall der Grunderwerbskosten in zentralen Lagen mit ihren exorbitanten Grundstückswerten und -preisen oft mehr als kompensiert werden¹⁴. Gerade die Bundesbahn als „Großgrundbesitzer“ in den städtischen Kernen sollte im Interesse ihres Verkehrsaufkommens solche Lösungen noch wesentlich tatkräftiger unterstützen¹⁵. In den USA und in Kanada hat man sich schneller über die „Air rights“ einigen können. Dort gibt es bereits zahlreiche derartige Überbauungen. Einige Demonstrativbauten sind nun auch in europäischen Ländern zu finden, so eine bereits länger bestehende Überlagerung von Gleisflächen in Basel, die Errichtung der Wirtschaftsuniversität und weiterer Forschungsinstitute über dem Gleisfeld am Franz-Josefs-Bahnhof in Wien oder die Überbauung einer Strecke der Stadtautobahn in Berlin-Wilmersdorf. Einige interessante Projekte liegen vor, so für Köln, Frankfurt und München. Die dringend erforderliche Untersuchung über den nicht oder wenig genutzten Raum in den Städten würde sicher eine Fülle geeigneter Plätze und Projektideen der verschiedensten Art zutage bringen.

Solche baulichen und funktionalen Entwicklungspole würden, gerade wenn sie an und über Verkehrssträngen mit ihrer trennenden Wirkung liegen, einen nachhaltigen Beitrag leisten, um die Zerstückelung, Zerschneidung und Aufblähung des städtischen Gebietes einzudämmen bzw. zu überwinden — damit ist die Möglichkeit eröffnet, Raum zu erschließen, trennende Einschnitte zu überbrücken und die isolierten Stadtteile wieder miteinander zu verklammern.

Nicht oder wenig genutzten Raum gibt es aber auch im „Untergrund“ der Haupt- und Nebenkern. Kaufhäuser, Kinos oder Theater sowie bestimmte Vortrags- und Versammlungsräume benötigen kein natürliches Licht. Es wäre daher durchaus zu überlegen, ob man nicht auch in dieser Richtung vorgehen sollte. Auch hier gibt es Beispiele, sind Erfahrungen greifbar (USA, Kanada, Japan).

Diese neuen ober- und unterirdischen Überlagerungs- bzw. Überbaumöglichkeiten eignen sich im übrigen vorzüg-

13 Vgl. auch Tank, Hannes: Überbauung von Gleisanlagen. Ein Weg zur Integration des expandierenden Wirtschaftsbereichs der Dienstleistungen. In: Der Aufbau. (Wien) (1970) H. 5—6.

14 Das ergibt sich aus der Gegenüberstellung von Grundstückspreisen und Konstruktionskosten für die „Basisplatte“ unter Berücksichtigung von Absetzungen für die bereits vorliegenden Nutzungen; zu der zentralen Frage der Konstruktionskosten vgl.: Überbauung von Gleisanlagen durch geschoßhohe Plattenkonstruktionen. Im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn-Bad Godesberg, als Studie erstellt durch die Gesellschaft für wirtschaftliche Bautechnik, München. (Bearb.): Klaus-Dieter Ehlers. — Bonn-Bad Godesberg 1974. = Schriftenreihe „Städtebauliche Forschungen“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 03.017.

15 Seit geraumer Zeit besteht bei der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn eine Arbeitsgruppe, die sich mit Fragen der Überbaumöglichkeiten befaßt.

12 Vgl. auch Tank, Hannes: Ungenutzter Raum im städtischen Gebiet. In: Raum und Siedlung. (1969) H. 12.

lich zur Erweiterung der Fußgängerbereiche, die sich in vielen Fällen nicht mehr flächenmäßig ausdehnen sollten, wohl aber entlang der städtischen Achsen bzw. in der Vertikalen.

8. Zentrale Dienste und wirtschaftliche Zwangsläufigkeiten

Für die Krise der Städte und des städtischen Lebens gibt es viele Gründe. Von besonderer Bedeutung ist dabei sicher, daß die Zentren Kristallisationspunkte für private und öffentliche Dienstleistungen sind. Im Gegensatz zur Produktion in der Industrie bestehen bei der Erstellung vieler spezifisch städtischer Dienste keine oder nur beschränkte Möglichkeiten der Rationalisierung bzw. der „large scale production“¹⁶. Das führt zu Verteuerungen, die bisweilen so weit gehen, daß die Nachfrage bzw. das Angebot zum Erliegen kommt. Typisch städtische Einrichtungen, wie Kabarett und Varieté, Oper und Schauspiel, Ballett und Konzert, aber auch Fach- und Spezialgeschäfte, werden, wenn auch in verschiedenem Maß, von diesen Zwangsläufigkeiten betroffen. Restaurants und Kaffeehäuser können durch Selbstbedienung und Raumreduzierung in einem gewissen Maß Kostensteigerungen auffangen, obwohl das zu Lasten des Standards geht. Musiker, Tänzer und Schauspieler können jedoch sicher keine wesentlichen Steigerungen ihrer Produktivität bzw. ihres Leistungsvolumens vollbringen. Gewiß wird die öffentliche Hand bei allgemein gewünschten Dienstleistungen zur Gewährung steigender Subventionen bereit sein, doch das Dilemma überdurchschnittlich steigender Preise für bestimmte Dienste und Leistungen bleibt.

Sollen die Zentren in dieser Hinsicht nicht von Verödung gekennzeichnet werden, so ist es erforderlich, ergänzende und belebende Aktivitäten zu fördern. An der Konkurrenz um den knappen städtischen Raum in zentralen Lagen braucht diese Ermunterung, wie gezeigt wurde, nicht zu scheitern. Die Einrichtung von Fußgängerbereichen hat erwiesen, daß es möglich ist, den störenden Autoverkehr von attraktiven und repräsentativen Plätzen fernzuhalten, womit die Möglichkeit für neue Nutzungen eröffnet worden ist. Auch ohne theoretische Begründungen sind einige Städte praktisch tätig geworden und haben mit bescheidenem Etat bemerkenswerte Veranstaltungen in den Zentren „inszenieren“ können¹⁷. Gerade die Veranstaltungen, die ohne oder mit nur geringen Kosten ablaufen, sind in diesem Zusammenhang von besonderem Interesse. Daß Umzüge und Volksfeste, Theater- und Musikdarbietungen in den Fußgängerbereichen möglich sind, ist schon bewiesen worden. Genügend Raum für eine kombinierte Rollschuh- und Eislaufbahn wäre sicher an manchen Orten vorhanden. Geeignete Plätze für Reden und Ansprachen sowie für die Durchführung des Wahlkampfes sind die Zentren ebenfalls. Floh-

märkte oder Trödelmärkte ziehen jedesmal Tausende von Besuchern an. Dichterlesungen oder Modeschauen sind, wie sich gezeigt hat, ebenfalls möglich. Mit Ballett- und Schauspielereinsparungen könnte die Werbung für die städtischen Bühnen sicher erfolgreich und kostengünstig betrieben werden. Informations- oder Verkaufsausstellungen für die Künstler aus der näheren und weiteren Umgebung sind denkbar. Auch Tanzveranstaltungen müssen nicht unbedingt in Sälen oder Kellern stattfinden. Fußgängerbereiche in Haupt- und Nebenzentren eignen sich aber auch für die Darstellung der Tätigkeit von Vereinen. Die Versuche, geeignete klassische Konzerte im Freien aufzuführen, sollten allerdings erst gemacht werden, wenn die Architekten endlich überzeugendere Konstruktionen für nicht erwarteten Regen entwickelt haben. Durch Überlegen und Experimentieren lassen sich gewiß Veranstaltungen finden, die das Zentrum beleben. Daß schließlich „kumulative Effekte“ in dieser Hinsicht wirksam werden können, ist bei der natürlichen Lagegunst unserer Zentren im Schnittpunkt der städtischen Achsen durchaus anzunehmen. Man kann sicher sein, daß die städtische Bevölkerung auf solche Angebote mit großem Interesse eingehen wird, wenn auch Details der Ansprüche und Bedürfnisse in dieser Hinsicht noch nicht geklärt sind.

9. Summierung, Verbindungen und Ausblick

Am Beispiel der städtischen Zentren wurde zu zeigen versucht, daß weitgehende wirtschaftliche und soziale Forderungen auf bestimmten Wegen durchaus ohne schwerwiegende Konflikte realisierbar sind. Die Belebung der Zentren, die Schaffung von mehr Bewegungsraum, die Erhaltung und Förderung von Wohnungen in günstiger Lage sowie ein zentral gelegenes Angebot von interessanten Arbeitsplätzen braucht nicht mit der Expansion des tertiären Sektors, mit dem für rationelles Arbeiten erforderlichen Raumbedarf kleiner und großer Dienstleistungsbetriebe zu kollidieren. Gewiß sind noch zahlreiche Untersuchungen erforderlich, um die komplexen Abhängigkeiten besser zu klären, doch ist abzusehen, daß sich viele soziale Forderungen mit den Kriterien Produktivität und Wirtschaftlichkeit, Elastizität oder Flexibilität sowie Mischung bzw. Diversifikation, die auch beim Ausbau der Infrastruktur entscheidende Bedeutung haben, auf bestimmten Wegen weitgehend vereinbaren lassen.

Mit der Belebung der Stadt- und Stadtteilzentren kann die Bevölkerung in den Agglomerationen gegliederte und abgestufte Pole für die Identifikation im städtischen Raum finden. Das würde schließlich auch dazu beitragen, daß der Bürger in seiner Stadt das verlorene oder verletzte Gefühl von Heimat wieder gewinnen kann. Und ein erstarkendes Interesse an den „öffentlichen Dingen“ der Stadt könnte vielleicht den schillernden und weit entrückten Begriff der Urbanität mit neuem Leben erfüllen, womit sicher auch für den Wettbewerb und die Zusammenarbeit zwischen den Städten Zeichen gesetzt würden. Wenn es gelingt, auf diesem Weg, für den es einige hoffnungsvolle Ansätze gibt, weiter fortzuschreiten, brauchen die städtischen Agglomerationen nicht mehr mit dem oft ausgemalten Schrecken geschildert zu werden.

16 Vgl. auch den interessanten Beitrag von Baumol, W. J.: Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis. In: The modern city. Readings in urban economics. Hrsg.: D. W. Rasmussen, C. T. Haworth. — New York u. a. 1973. S. 207 ff.

17 Ein gutes Beispiel liefert der „Bonner Sommer“ mit seinen Veranstaltungen.

Eine wichtige Voraussetzung für diesen Fortschritt sind weitere Erfolge im Umweltschutz, insbesondere hinsichtlich der Lärm- und Abgasreduzierung. Die Ansätze, die mit Auflagen nach dem Verursacherprinzip gemacht wurden, sind sicher richtig. Wenn es in London gelungen ist, innerhalb weniger Jahre durchschlagende Erfolge in der Luftreinhaltung zu erreichen, braucht man vor den Schwierigkeiten der Materie auch bei uns nicht zurückzuschrecken.

Der vorliegende Beitrag mußte sich darauf beschränken, einige interessante Abhängigkeiten bei den Zentren darzustellen. Auch in den anderen Sachgebieten — Wohnen, Bildung, Freizeit und Verkehr oder wie man sonst klassifizieren will — gibt es mehr Lösungsmöglichkeiten, als zunächst zu vermuten ist. Im folgenden noch einige Anmerkungen zum Verkehr.

Die oft beklagten hohen Investitions- und Folgekosten gerade für U- und S-Bahnen sind dadurch entstanden, daß die auch heute noch leistungsfähige Straßenbahn infolge des anschwellenden Automobilverkehrs als hinderlich angesehen wurde. Wenn man das oft benutzte Schlagwort vom Vorrang des öffentlichen Verkehrs vor dem privaten Verkehr nicht Lügen strafen will, wird man die entstandenen beachtlichen Kosten dem Automobilverkehr zuordnen müssen. Natürlich ist der Zug zur „Vollmotorisierung“, der jedoch durch Energieprobleme abrupt gestoppt werden könnte, nicht zu verkennen. Das heißt aber auch, daß die Benutzung des Autos bei jeder Gelegenheit nicht mehr möglich sein wird. Eine vernünftiger und realistischere Einstellung zu den Nutzungsmöglichkeiten wird sich durchsetzen müssen. Im übrigen befinden sich Lösungen für das unterirdische Fahren und Parken erst in einem Anfangsstadium; der technische Fortschritt im Tunnel- und Kavernenbau eröffnet auch hier interessante Perspektiven.

Mit einer Belebung der Tätigkeiten in den Zentren ist sicher zusätzlicher Verkehr zu erwarten; doch können, wie gezeigt wurde, die Spitzen verteilt und damit entschärft werden. Ferner sind die Haupt- und Nebenzentren durch Bahn- und Buslinien vorzüglich erschlossen und miteinander verbunden. So wird es gerade durch den Ausbau der Zentren möglich sein, den öffentlichen Verkehr nachhaltig zu fördern und den privaten Verkehr in vertretbarem Maß einzuschränken. Eine Dispersion der Standorte von markanten Betrieben hätte im Hinblick auf die Verkehrsabwicklung fatale Folgen, weil sich die zahllosen Verbindungen in allen möglichen Richtungen nicht mehr bündeln ließen. Konkret hieße das: Wachsender Autoverkehr, Störungen in Wohngebieten, Abbau des Bahn- und Busverkehrs — und schließlich Gefährdung der Zugänglichkeit und damit der Vielfalt in den Zentren.

10. Probleme der Verantwortung und der Organisation

Abschließend sollen noch einige Anmerkungen zu den Fragen der Verantwortung und der Organisation erörtert werden, weil dort Engpässe für das Entstehen und die Verwirklichung guter Ideen liegen.

Die Probleme der Koordination der vielen Interessen und der Kooperation zahlreicher Beteiligter inmitten des städtischen Entwicklungs- und Steuerungsprozesses sind bereits in einer Stadt beträchtlich. Sie vermehren sich beängstigend, wenn die Stadtgrenzen überschritten werden müssen, was aber wegen der Verflechtungen mit dem Umland bzw. den anderen Städten in den Agglomerationen oft der Fall ist. In Anbetracht der gewichtigen Interessen, die hier unter Umständen aufeinanderprallen, können die Vorstellungen einer übergreifenden Planung oft nicht verwirklicht werden. Eine Vielzahl von Landes- und Bundeszuschüssen für bestimmte Projekte schränkt im übrigen die Planungshoheit der Gemeinden ein und wirkt sich oft abträglich auf die mühsam gelungene Abstimmung zwischen Stadt- und Regionalplanung aus. Sicher ist es erforderlich, daß sich auch die kommunale Ebene an der Verwirklichung der staatlichen Konjunktur- und Strukturpolitik beteiligt, doch kann das Vorhalten und Vorlegen von „Schubladenprojekten“ sicher nicht die mangelhafte finanzielle Ausstattung vieler Städte kompensieren.

Die Eingemeindungen im Zug der in allen Ländern durchgeführten Verwaltungsreform sind in bestimmten Fällen sinnvoll gewesen, in anderen Fällen waren sie es nicht. Die Abstimmung der Planungs- und Entscheidungsprozesse zwischen den Städten wird davon jedoch oft nur graduell berührt, weil die Probleme lediglich räumlich verschoben werden. Die Installierung einer Bezirksplanung unter kommunaler Beteiligung bei den Regierungspräsidenten, also bei einer staatlichen Aufsichts- und Durchführungsbehörde, wie sie jetzt für Nordrhein-Westfalen vorgesehen ist, könnte Verbesserungen bringen; doch ergibt sich unter anderem die Frage, ob solche Stellen in der vielpoligen Rhein-Ruhr-Ballung sinnvoll tätig werden können. Diesen Raum durchschneiden die Zuständigkeitsgrenzen dieser Stellen mehrfach! Die Zusammenfassung wesentlicher Aufgaben bei einem Verband, wie es beim „Verband Großraum Hannover“ geschehen ist, kann durchaus als sachgerecht und zweckmäßig bezeichnet werden, doch sind auch die Probleme in dieser einpoligen Agglomeration überschaubar geblieben. Ob der Umlandverband Frankfurt in dieser pulsierenden Agglomeration ohne wesentliche Reibungsverluste arbeiten kann, muß sich noch zeigen. Bürgernähe und Problemorientierung sind in einem politisch-administrativen Apparat auf „abgeleiteter“ Ebene wohl erst in der Zukunft zu erreichen, auch wenn sich staatliche Einflußnahme soweit wie möglich zurückhält.

Selbst auf der „ursprünglichen“ Ebene, also in den kleinen und großen Städten, ist es mit der Bürgernähe, Lokalkennntnis und Problemvertrautheit des Apparates oft schlecht bestellt. Die Möglichkeiten der Bezirksverfassung werden meist nicht voll ausgeschöpft. Anerkennend muß jedoch gesagt werden, daß mit der Einrichtung von Stadtentwicklungsreferaten oder -dezernaten wesentliche Voraussetzungen für sach- und raumgerechte städtische Strukturentscheidungen geschaffen worden sind. Wenn es hier gelänge, eine Brücke zur Wohnbevölkerung, zu den Beschäftigten bzw. zu den Betrieben und Unternehmen zu schlagen, ohne daß die Aufgaben der Parteien ausgehöhlt werden, dann wäre ein

großes und hohes Ziel erreicht. Ohne Zweifel müßten die Beteiligten völlig überfordert sein, sollten sie sich plötzlich mit der komplexen sachlichen Materie und den vielschichtigen Perspektiven der ganzheitlich ausgerichteten und interdisziplinär arbeitenden Stadtentwicklungsplanung befassen. Man könnte damit beginnen, in den Stadtzentren und in den Stadtteilzentren immer ausführlichere Anhörungsmöglichkeiten bei markanten Planungen und Projekten zu schaffen. Die Betriebe und Unternehmen in den Zentren sind außerdem sicher bereit, sich in einer lockeren Organisation zusammenzutun, um Anregungen und Vorschläge zur Fortschreibung von Plänen und zur Gestaltung der Realität zu äußern. Die Erschließung der hier vorhandenen Sachkenntnis wird die Mühen für die Verwaltung voraussichtlich vielfach kompensieren. Es wird sicher schwieriger sein, die Bewohner oder gar die Besucher einzelner städtischer Räume anzusprechen. Immerhin formieren sich Bürgerinitiativen, wenn eine kritische Schwelle im „städtebaulichen Bewußtsein“ überschritten wird. Man könnte diesen Bewegungen eine ständig vorhandene Anlaufstelle in Gestalt eines „Stadtentwicklungsforums“ zur Verfügung stellen. Sicher wäre es damit möglich, den Strom von Ideen, Detailkenntnis oder verknüpfendem Wissen allmählich intensiver bzw. kontinuierlicher strömen zu lassen. Abgesehen davon, daß sich mancher Bewohner bei bestimmten Dingen nicht an die Parteien wenden möchte, kann der erwünschte Informationsstrom auf diese Art und Weise vielfach zweckmäßiger aufgefangen werden. Von da aus ergeben sich gewiß Möglichkeiten, auch die grundsätzlichen Fragen eines Stadt- oder Stadtteilentwicklungsplans aufzuwerfen bzw. die interessierten Bürger zu informieren. Und sicher wird es eines Tages so weit sein, daß die Bürgerschaft den Konsens über das Entwicklungskonzept direkt und indirekt tragen kann. Natürlich gibt es auch andere Wege als die hier gezeichnete Möglichkeit. Sie können ebenfalls erfolgreich sein, wenn der feste Wille vorhanden ist, diese nützliche und erstrebenswerte Beteiligung einzuführen. Im übrigen braucht die Beschäftigung mit kommunalen Fragen Zeit: Die Gewerkschaften sollten ihr Vorgehen in den Tarifverhandlungen auch einmal unter diesem Aspekt überprüfen.

11. *Schlußbemerkung*

Viele an sich interessante Fragen und Details sind nicht behandelt oder erwähnt worden:

- Der beträchtliche Einfluß, der vom Ladenschlußgesetz auf die großen und kleinen Zentren ausgeht.
- Die Möglichkeiten, stimmungsvolle Innenhöfe in den Straßenblöcken auszubauen, wie es beispielsweise in München vorgesehen ist.
- Die Zeichen, die mit dem vielfältig genutzten Basisgebäude der Bank für Gemeinwirtschaft sowie weiteren Projekten ähnlicher Art in Frankfurt gesetzt werden.

- Die Chancen, entlang der Ringstraße um die City einen Kranz von Tiefgaragen anzulegen, wie es sich für Wien andeutet.
- Die Möglichkeiten der Verbesserung oder der Umgestaltung des trostlosen Anblicks mancher Stadtsilhouette.

Auch auf die Frage nach sinnvollen Graden baulicher Verdichtung, nach optimalen Stadtgrößen (besser: nach sinnvollen Stadtteilgrößen) und auf die Schwierigkeit, sozioökonomische Grenzen für die städtischen Agglomerationen zu bestimmen, konnte und brauchte nicht eingegangen zu werden.

Am Beispiel der Zentren bzw. der Kerne sind jedoch wichtige Abhängigkeiten gezeigt worden, ohne daß deswegen die Bedeutung der verflochtenen Tätigkeiten in ihrem ständigen Wandel verkannt wird. Wichtigstes Ergebnis der Betrachtungen und Überlegungen dürfte sein, daß in den innerstädtischen Zentralsystemen der Agglomerationen ein beträchtliches Entwicklungspotential zu finden ist. Dieses Potential kann zum Nutzen der Städte, zum Nutzen der Agglomerationen, ja zum Nutzen des ganzen Landes ohne allzu große Schwierigkeiten erschlossen werden. Das entworfene Gefüge dürfte ein so hohes Maß an Flexibilität haben, daß es dem Wandel der städtischen Tätigkeiten auf absehbare Zeit gerecht werden kann.

Bei den im Lauf der Zeit gewachsenen Stadt- und Stadtteilzentren muß es nicht zu wachsender Spezialisierung, beträchtlichem Attraktivitätsschwund und weitgehender Verödung kommen. Ebenso braucht es aus Raummangel in zentralen Lagen nicht zu einer weiteren Streuung von Betrieben bzw. zu einem Eindringen der Betriebe in schützenswerte städtische Gebiete zu kommen. Die Gründung einseitig ausgerichteter Zentren — Handel, Verwaltung, Schulen, Vergnügen — mit beträchtlichen Investitions- und Folgekosten ist nicht erforderlich, wenn das Entwicklungspotential der vorhandenen Zentren im Verbund ausgeschöpft wird. Gelingt die nachhaltige Belegung einer überschaubaren Zahl von Polen, wofür einige hoffnungsvolle Ansätze bereits jetzt sprechen, ergeben sich auch für die Probleme in den städtischen Agglomerationen hoffnungsvolle Perspektiven.

Anfangs wurde auf die Bedeutung der Agglomerationen für die Entwicklung des gesamten Landes bis hin zu den peripher gelegenen Räumen hingewiesen. Eine modifizierte Einstellung zur Industrieansiedlung könnte und sollte sich dennoch weiter durchsetzen. In ihrem fortgeschrittenen Entwicklungsstadium brauchen viele Städte der Agglomerationen keine zusätzlichen Industrieansiedlungen, weil sie andere Aufgaben wahrzunehmen haben, die allein vom Flächenbedarf der Industrie beeinträchtigt werden können. Bestimmte Räume des Landes benötigen dagegen insbesondere die Industrie, um Entwicklungsimpulse in geeigneten Polen auslösen zu können. Eine neu formulierte „economic-base-theory“ könnte den Städten in den Agglomerationen deutlicher machen, daß ihnen dieser Verzicht in der Regel nicht zum Nachteil gereicht.